联合国 S/2004/140



安全理事会

Distr.: General
23 February 2004
Chinese
Original: English

## 2004年2月23日秘书长给安全理事会主席的信

应伊拉克管理委员会和联盟临时管理当局的要求，我派出了一个实况调查团，于2004年2月6日至13日前往伊拉克。调查团由我的特别代表拉赫达尔·卜拉希米先生率领。

我高兴地在此附上内有调查团调查结果和建议的报告（见附件），我完全赞同这一报告。

调查团的职权范围是：

- 评估在2004年6月30日之前举行选举的可行性；
- 确定举办符合联合国宗旨和惯例并具有可信性的选举所需要的时限和条件；
- 确定，在11月15日协定规定的时限内，有无代表伊拉克人民的意愿、为所有各方接受并确保有一个包容各方的透明机制的其他解决办法。

我认为，派遣实况调查团协助伊拉克人广泛达成一致意见，认为需要在技术、安全和政治条件完全成熟的情况下筹备和举行全国直选。但是，仍然有一些需要解决的重要问题，其中包括选择一个得到尽可能多的伊拉克选民支持的过渡机制，以及如何建立这一机制。

显然还需要进行更多的工作，以便以最符合伊拉克人民利益的方式来充分解决所有这些问题。我希望，我们能够在已奠定的基础上进一步开展工作，进一步与伊拉克人进行接触，确定如何采用最佳方式取得进展。联合国将继续全力以赴，协助伊拉克人民完成恢复和民主化进程。

实况调查团的报告无需我在此赘言。但我希望借此机会再次强调指出，联合国在伊拉克取得成功的先决条件是，安全理事会意见一致，明确无误地给予支持，同时有一个安全的环境。把伊拉克的主权交还给伊拉克人为安理会在这两方面达成协商一致提供了机会。

科菲·安南（签名）

04-24599 (C) 220204 230204

# 附件

## 伊拉克的政治过渡局势：实况调查团的报告

## 目录

## 一. 导言

1. 秘书长于 2004 年 2 月 6 日至 13 日向伊拉克派出实况调查团。这是继 2004 年 1 月 19 日秘书长在纽约会晤伊拉克管理委员会和联盟临时管理当局后，应双方请求以及许多伊拉克组织和知名什叶派牧师阿亚图拉阿里·希斯坦尼等人士的请求开展的后续行动。

2. 实况调查团由副秘书长兼秘书长特别顾问拉赫达尔·卜拉希米率领，有包括政治事务部选举事务专家在内的七名成员（见附录一）。

3. 调查团在访问伊拉克期间，会晤了众多伊拉克人士，其中包括政治领导人（既有管理委员会中有代表的领导人，也有目前没有参加政治进程的领导人）、宗教领袖、部族领袖、非政府组织、妇女团体、专业协会、人权组织、记者和学术界人士。调查团还会晤了管理委员会、联盟临时管理当局行政长官保罗·布雷默大使和联合王国伊拉克问题特别代表杰里米·格林斯托克爵士。调查团在安曼会晤了秘书长临时特别代表罗斯·芒廷和他的小组的一些成员。由卜拉希米大使、罗斯·芒廷和贾迈勒·贝诺玛组成的一个联合国代表团还出席了伊拉克邻国外交部长会议（2004 年 2 月 14 日和 15 日，科威特）。

4. 联合国实况调查团感谢全体伊拉克人对它的热烈欢迎，感谢他们愿意同调查团会面，并花时间讨论关于在伊拉克取得进展的最佳途径的想法和方案。调查团还感谢管理委员会和联盟临时管理当局的盛情款待以及在交通、住宿和安全方面提供的协助。

5. 由于安全方面的限制，调查团未能如其所愿前往巴格达以外的其他地区。实际上，即便在首都内，由于同样的安全原因，联系并安排同伊拉克人的会晤也并非易事。尽管如此，调查团还是摸清了伊拉克各界人士的意见。调查团的技术人员同数批伊拉克专家、学术界人士和各政党成员进行了广泛讨论，后者对在当前情况下举行选举的可行性进行过研究。

6. 通过这些范围广泛的讨论，调查团了解了政治局势以及与当前关于政权过渡问题的辩论有关的近期政治事态发展，并就责成调查团研究的具体问题形成了意见。各政治派别和社会各界的看法几近一致，那就是联合国应充当这一进程的促进者，在需要时提供技术援助，并协助人们就讨论中的各种问题达成共识。

## 二. 伊拉克当前局势

7. 在调查团访问期间，恰好发生两起针对伊拉克警察部队和安全部队的袭击事件，造成严重损失。这表明，叛乱状态继续威胁所有伊拉克人的安全。关于这些袭击的幕后指使者所知甚少，但看来他们一心一意要破坏在伊拉克恢复稳定与和平的任何计划。尽管如此，我们看到，已开始有政党的政治活动，致使政治精英

阶层和各部族中出现新的动态。显然，安全局势与政治领域的事态发展有密不可分的联系。

8. 有许多迹象显示，问政阶级正在日益分化。派别现象日趋严重，部族间政治愈加分化；与此同时，参与政治进程的仍然仅限于一些享有不同公信力的行动者。在精英阶层进行竞争的同时，有大批人员、特别是青年男子失业。许多会谈者还谈到日益高涨的失望和愤懑情绪。尽管如此，由于利害得失重大，伊拉克绝非死水一潭，人们不乏想法和政见。我们收到了伊拉克人的许多提议和想法，涉及范围很广，从恢复君主制以解决危机，为组建政府召开部族领袖会议，召开全国大会或圆桌会议以便主要行动者达成一致，到成立由权力有限的技术官僚组成的过渡政府。

9. 但是，当前局势还使人们深重地感受到历史。逊尼派和非宗教精英人士认为，他们正在目睹一场权力平衡的重大改变，这种改变将使他们在正在作出的新政治安排中成为输家。许多什叶派人士感到有责任避免 1922 年发生的情况，什叶派认为他们自此开始丧失权力和遭受迫害。他们决心纠正这种状况，让什叶派获得政治解放。库尔德族人士意识到，他们自 1980 年代初以来和第一次海湾战争后得益不少，但他们担心新安排将损害他们现有的利益。与此同时，少数人群体感到，多数人制度将使他们处于极其不利的地位，而妇女团体担忧的是，在以往的非宗教制度下取得的利益会受到由宗教政党控制的新制度的威胁。一个例证就是伊拉克管理委员会 2003 年 12 月作出决定，要废除民法，将家庭法置于宗教教义的管辖范围。虽然该决定尚未成为法律，但妇女将其视为今后可能出现的情况的不祥之兆。

10. 这些事态发展同时促成了期望、恐慌、紧张和猜疑。有理由希望伊拉克的政治动态会变成一股推动力，促使人们就包容各方的施政新体制达成共识。这种体制既可满足人们对政治解放和政治权力的渴望，又能防止出现多数人说了算的政局，保护同一国家实体内的少数人和其他特定群体的权利。但是，除非所有行动者——伊拉克人和非伊拉克人——迅速处理包括安全局势在内的最迫切问题，否则，内在的紧张关系会给目前的内乱和暴力状况火上加油。大家都必须努力开展工作，防止部族间暴力升级，协助开展建立信任这一缓慢和艰巨的工作和协助保持继续合作的势头。

## 三. 11 月 15 日协定和政权过渡进程

11. 伊拉克的政治局势处于新的十字路口。2003 年 11 月 15 日，联盟临时管理当局和管理委员会签署了关于政治进程的协定，以加快联盟临时管理当局在 2004 年 6 月底前将主权移交给一个伊拉克行政当局的进程。该协定引起了政治事态的发展，联合国调查团就是在这种情况下派出的。

12. 协定列出解散联盟临时管理当局并由新的过渡议会和临时政府执政的条件。但是，包括管理委员会许多成员在内的关键伊拉克人士和一些政治团体和宗教团体反对通过核心小组选举过渡议会的建议。包括阿亚图拉希斯坦尼在内的许多人士要求举行直接普选，并称可在 2004 年 6 月 30 日前组织具有一定可信度的选举。

13. 尽管 11 月 15 日协定的正当性与合法性受到许多伊拉克人的质疑，但应当指出，调查团询问的伊拉克人大多数强调指出，该协定满足了伊拉克人民的愿望，那就是迅速实现过渡并组建临时政府、恢复伊拉克主权以及解散联盟临时管理当局。有人对协定的一些规定表示强烈保留。但辩论主要集中在选举问题上，造成严重的对立气氛，需要首先加以解决，然后才能就尚未解决的十分重要的实质性议题切实展开辩论。

14. 这些议题包括：目前起草的基本法应包括哪些内容？应在过渡期内建立何种机构？应采用何种类型的联邦制以及何时采用这种制度？2004 年 6 月 30 日后的临时政府应拥有哪些权力？协定设想成立的国民议会与 2005 年 3 月选出的制宪会议之间应是什么关系？联盟部队在 2004 年 6 月 30 日后将具有何种地位？这些只是许多问题中的一些。只有就选举问题作出决定后，这些问题才能得到适当处理。

15. 尽管如此，协定中有具体的细节，对基本法关键条款作出了规定，今后的立法者必须遵照执行。具体而言，管理委员会在起草基本法时将与联盟临时管理当局“密切协商”。根据《11 月 15 日协定》，基本法应规定“伊拉克主权过渡行政当局的范围和架构”，而且管理委员会与联盟临时管理当局商定的内容“不能修正”。基本法还要具体规定“国家架构的各个机构”、“这些机构人员的甄选程序”以及“候选人标准”，候选人中可有管理委员会的成员。实际上，管理委员会将会同联盟临时管理当局制订和核准临时宪法草案。一些伊拉克人指出，管理委员会将有权决定国家政治机构的架构，因此，如果让管理委员会来决定管理委员会成员参与这些未来机构的标准，显然会有利益冲突。

16. 此外，该协定还提到伊拉克联邦国家、中央实体和地方实体的分权和各自的权力规定、提及立法机构的民权法典、司法审查机制和失效日期；伊拉克人民或其选举的代表尚未讨论这些问题并达成一致。尽管协定称时间表将由基本法来决定，但它已经确定了有关进程的关键日期：即基本法在 2004 年 2 月 28 日前得到批准，2004 年 5 月 31 日前举行过渡议会选举，2004 年 6 月 30 日前承认该议会并解散联盟临时管理当局，2005 年 3 月 15 日前举行制宪会议选举并在 2005 年 12 月 31 日前举行国民政府选举。

17. 协定中还有一个关于未作明确说明的安全安排的章节，使联盟部队在提供安全保障方面享有“相当大的自由”。最为重要的是，协定使未来的临时政府一定接受联盟临时管理当局与管理委员会达成的目前尚不知晓的协定。调查团会晤的许多伊拉克人均强调，只有合法的过渡政府或民选政府才能同意与联盟达成的任

何双边安全安排。他们认为，除此之外的任何做法均属非法，给人造成达成安全协定的过程既不透明，也没有人负责的印象。

18. 该协定相当重视将要接受伊拉克主权的立法机构——过渡时期国民议会。关于过渡政府，国民议会成员将选举行政当局，并任命各部部长。协定没有具体规定选举该行政当局首脑的程序及其任务。过渡时期国民议会不采用直接选举。将根据各省占伊拉克人口的比例，由“省选举核心小组”选举参加国民议会的各省代表。核心小组候选人的遴选工作由组织委员会负责安排与核准。组织委员会由管理委员会以及省理事会和地方理事会任命的人员组成。

19. 反对该计划的伊拉克人表示异议，称这些理事会均由联盟军事指挥官建立并得到他们的支持。尽管管理委员会将会解散，但其成员将有资格当选议会成员，并同时负责决定选举标准。与调查团会谈的许多伊拉克人还警告说，根据这项协定，2005 年 3 月时将出现两个议会：一个“选定的”国民立法议会，一个选举产生的制宪大会，两者将同时运作，可能造成政治纷争的局面。

20. 应当回顾，目前的政治僵局起源于 2003 年 6 月。当时，由联盟临时管理当局“选定”的制宪会议起草伊拉克宪法的有关程序引起了争议，致使阿亚图拉希斯坦尼后来发布“法特瓦”，要求由选举产生的制宪大会来起草该国宪法。

## 四. 重要意见

21. 如上文所述，在采用直接选举还是协定规定的核心小组式进程这一问题上出现僵局。在调查团举行的政治级别和技术级别的长时间讨论结束之际，伊拉克境内正在形成一种共识，即试图在 2004 年 6 月 30 日之前组织大选会极度困难，甚或危险。另外还有一项共识，即目前设想的核心小组制度不是一种可行的选择。联盟临时管理当局本身认为，尝试和执行伊拉克人完全陌生的这一制度不切合实际。需要拟订和寻求其他选择。但这些选择只能由伊拉克人自己通过对话和建立共识而产生。

22. 不言而喻，无人否认选举的重要性。首先，参与管理自己国家的权利是一项基本人权。《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际盟约》宣告和保障这一权利，许多其他条约和宣言也承认这一权利。世界各国和人民认识到自由和公平选举是民主化连续进程中的一个重要里程碑，是表达作为政府权威本身基础的民意的重要手段。

23. 其次，现在所有伊拉克人已形成共识，认为选举是通往基于法治的民主施政的长远道路中的重要一步。选举本身并不构成民主。选举本身不是目的，只是一个步骤，尽管是通往和平、稳定和统一的伊拉克的道路上重要和基本的一步。专门花了许多时间辩论建立临时立法议会的问题。事实上许多伊拉克人质疑在较短的过渡期内是否确实需要立法议会。就成立一个临时看守政府建立共识，授予其

明确和有限的权力，筹备国家的自由和公平选举及在过渡期内管理国家，并拟订建立看守政府的程序，不是更简单和更有效吗？

24. 正如本报告附件二所载的详细技术报告所述，在完成法律框架后，选举需要至少 8 个月左右的准备时间。如果立即着手这项工作，并相当迅速地达成所需的政治共识，则在 2004 年底以前举行选举是可能的。鉴此，需要在两个或三个月后选举一个制宪议会吗？调查团会见的大多数伊拉克人都坚信，单一议会能很好地发挥立法议会和制宪议会两种作用。所规定的完成宪法的时间范围不会受到影响。

25. 许多参与对话人员表示需要发展新思想，以便为建立一个民族团结临时政府确定更加包容和透明的过渡进程。在此背景下，许多伊拉克人进一步强调，需要一个基础广泛的临时政府，该政府不以配额为基础，最好主要由精干的技术专家组成。

26. 当地有许多其他想法。有人提出一些建议，希望延长目前的管理委员会的存在时间，让其充当 2004 年 6 月 30 日至全国选举之间的临时管理当局，或将其扩大(150 至 200 名成员)，充当选举临时政府的过渡立法机构。一些伊拉克人敦促联合国认真考虑伊拉克境内正在出现的由一些受尊敬的伊拉克人物提出的召开全国会议的想法。他们认为，通过邀请伊拉克社会各界代表参加，这一全国会议将为建立过渡政府提供更加合法的手段。他们承认这样做并不充分民主，但认为该办法具有包容性和广泛参与性。需要就何人参加会议制定标准和程序规则，但全国会议通常邀请每一类政治和社会选民参加，并在民主透明的基础上运作。通过该会议可制定管理过渡期的一套原则(不是宪法)，达成关于临时民族团结政府的协议。

27. 其他人认为全国会议可以是修订和批准基本法草案的论坛。一些人说，可以设想，这一会议可在日后转变成临时国民议会，但这要取决于会议的程序规则及该会议的运作情况。一些伊拉克人建议，联合国可推动建立共识过程，促成一项关于全国会议的协定，然后召集这一会议。

28. 其他人则赞成组织较小型的论坛或圆桌会议，由代表伊拉克社会所有各界的主要政治、专业、宗教和其他身份的团体参加，以便就建立 2004 年 6 月 30 日以后管理过渡进程的看守当局形成共识，其中特别着重选举进程和制宪进程。根据这一观点，圆桌会议可产生可信的临时安排，确认保护人权和参与性的制宪进程。

29. 许多伊拉克人强调迫切需要新的倡议，以重建信任、促进包容以及探索新的选择。其他伊拉克人强调指出，走出僵局的方法是联合国与伊拉克人、联盟临时管理当局及伊拉克的邻国合作，协助伊拉克人就制订施政过渡“路线图”的一项政治框架达成共识，并帮助建立过渡政府，圆满完成该项工作。

## 五. 选举进程

30. 联合国调查团的选举援助成员编写的技术分析对选举进程及有关细节作了充分的分析（见附录二）。

31. 在巩固的民主国家，鉴于大多数法律和体制框架业已存在，较易对选举进程的时间范围作出估计。因为制度已经建立，所有利益有关者已明确规定并同意游戏规则，所以仅需提供一些较小的支助，对业已存在的制度稍作微调，即可执行包括相当精确的最后期限在内的选举进程。

32. 但是，在过渡状态中，选举进程经常需要从零开始，从头建立得以筹备和举办这一进程所需的所有要素。满足必要的前提条件，特别是涉及政治共识的前提条件，所需时间不易估计。所以，只能从已满足三个主要条件之时起估算组织过渡选举所需的大概时间范围。这些条件是：(a) 法律框架到位；(b) 体制框架到位；以及(c) 有必要资源可供利用。

33. 在伊拉克，这些条件一个也不存在，在大多数根本性问题方面存在相当大的分歧。事实上，调查团发现多数争论的中心是诸如选举人名单等业务方面的问题，而忽略了没有就不能进行选举的法律、政治和安全框架。

34. 选举时间表必须要根据所选择的选举模式而定：使用党派名单按照比例代表制进行单一（全国）选区选举，要比划分多个单席位选区，使用得票最多者当选制度进行选举来得容易（和快）。选举登记问题是个相当敏感的问题，为建立可信的选民名册所选择的办法将影响选举进程的时间长度。

35. 就建立可信的选民名册而言，可以尝试许多不同选择；历史上伊拉克境内的选民名册一直是根据人口普查而定的。这一选择不可行，因为包括筹备时间在内的一次正式普查所需时间估计可长达五年。而且，这一模式下的选区划分会带来严重问题。有两个其他选择：进行一次专门的选民登记活动（可能是优先选择）或由现有数据库（例如公共分配“供应证”数据库）中产生名单。但是，必须指出，在两种情况下，特别是后一种情况下，留一段社会确认时间是不可缺少的，就是说，向公众展示初步数据并按要求进行更改所需的时间。

36. 如前所述，可以根据以前的经验以及选举一个代表机构所需的标准任务作出一个一般性的估计。筹备这一进程的必要阶段包括：界定所有选举程序并编写必要的程序手册；登记政党和(或)候选人；界定政治经费筹措的条例；有关竞选活动的条例；选举观察员的核证；发起宣传和选民教育倡议；采购和组装(各选举活动的)选举器材；标明和选择投票站地点及相关任务；以及为投票、计票和记录结果进行后勤准备工作等。还有，如果决定允许海外伊拉克人登记和投票，将需要确定条例框架并拟订一个充分的海外投票作业计划。

37. 在与伊拉克具有相同条件和特点的国家，可以说，在上述三个条件得到满足之后，就是说，各项政治协定已正式化为法律框架，确定了负责具体职能的选举管理机构的基础，以及有了可供利用的必要资源之后，筹备可信的过渡选举的最短时间将不少于八个月。如果预计在 2005 年 1 月底前进行选举，则需要在 2004 年 5 月底前达成构成选举法主干的各项基本协定。

38. 改善安全环境是伊拉克境内举行自由和公平选举的一个前提条件。缺乏安全会带来重大干扰，破坏选举的进行，改变确定的时间表，并削弱这一进程的总体公信力。同样重要的是，要有尊重候选人、政党和选民的公民和政治权利的环境，确保自由开展竞选活动和自由选择，并保证选举期间的言论、观点、信息、集会、行动和结社自由等。尽管过渡背景并不总能十分有利于可信的选举，但应当确保最低条件，以便该进程能够成功，选举结果为各方所接受。所以，安全是确保这一进程的合法性的主要决定因素。当前局势在民众中造成了普遍的恐惧和焦虑，已成为选举成功的主要障碍。民兵（特别是在与政治运动有联系的情况下）的存在，也可成为一种胁迫和威胁的来源，会破坏选举的政治公信力。

39. 由独立观察员来监测竞选活动和选举本身很重要。管理媒体的规则以及国际社会努力提供不带偏见的信息十分关键。还有，这些第一批选举可为扩大民主权力提供机会，地方团体可以从中得到锻炼，充当媒体和投票监测员。

40. 现有一种推断，即选举标志着开始一个通往民主的不可逆转的进程，在进行民主选举后，很难回到极权统治。另一种推断是，因极权政权崩溃而受益的领导人也会受益于民主的最终巩固。这两种推断都不准确。未经恰当准备，未在建立最佳条件下举行的选举，经常导致“象征性的”民主和激进的政治，会破坏利益有关者之间的妥协和联盟的建立。在法治机构软弱，无力管理政治辩论和冲突的背景下，这一点特别具有相关意义。

## 六. 结论

41. 伊拉克面临的困难任务是寻找能够将政治竞争导入合理方向的体制。在这个过程中，将就以下各方面作出决策：新政治体制的限度和做法；其公民的权利和责任；如何体现人民的意愿；如何就国家的未来达成共识；以及如何确保遵循诸如尊重人权和民主施政等普遍原则。

42. 经过 30 多年的专制统治，伊拉克的现状极为严峻：基本的法治要素不存在，经济遭到毁灭性破坏，国家满目疮痍，国家机构瘫痪，达成和解的政治意愿很低；一些伊拉克人彼此互不信任。伊拉克有着所有未成功实行民主治理的国家的通病：贫困，几乎没有经历过民主，长期靠压迫和暴力维持国内稳定。我们必须以现实的态度来处理改革的前景和速度；有必要花时间来进行广泛协商，并就具有挑战性的问题达成一致共识。一个充分、从容的协商进程是必不可少的。不过，调查团赞赏地注意到，伊拉克人民在饱受几十年独裁统治之后，渴望揭开历史的

新篇章，通过逐步建立协商一致，寻求以政治方式解决他们的问题。在我们的协商过程中，“tawafuq”（即建立协商一致）这个词被一再重复，其意义相当重大。

43. 在确立一个合法的政治进程，导致建立一个民主选举产生的政府方面，我们面临着巨大的挑战。在全国建立安全、赢得伊拉克人民的信任、起草宪法以及在伊拉克不同派别之间达成协商一致，都是艰巨的问题。这些问题是联合国在发挥伊拉克人民和国际社会都说他们希望联合国发挥的“重要作用”时将要面对的。联合国的国际合法性还不足以确保这个进程取得成功。它的成功在很大程度上将取决于伊拉克人发挥的作用以及他们是否愿意为了国家的利益达成妥协而不是仅仅争取局部或个人的利益。它的成功在很大程度上还取决于：联合国从安理会那里得到何种授权；联合国在做些什么，而伊拉克人、区域行动者和整个国际社会认为联合国在做些什么；以及联合国的这一作用发挥得有多好。

44. 伊拉克人衷心相信，伊拉克政府越快建立越好，以便恢复伊拉克人民的尊严和对自身命运的控制。为此，他们不愿看到任何推迟恢复伊拉克主权的耽搁。调查团会见的几乎每一个伊拉克人都强调，2004 年 6 月 30 日是一个必须遵守的截止日期。

45. 在提出这一点之后，他们承认自己处于非常严重的两难处境。管理委员会内外的伊拉克人似乎都认为，理想的情况是，伊拉克主权应当交还给一个民选政府。但是许多人认识到联合国调查团向他们指出的在时机未成熟时举行选举的危险；调查团认为，在法律框架商定之后，在伊拉克筹备具有公信力的选举至少需要八个月的时间。

46. 因此，不可能既遵守 2004 年 6 月 30 日的截止日期，同时又确保一开始就将主权交还给一个民选政府。

47. 在这种情况下，看来正在出现一种共识，即需要通过直接选举之外的某种机制在 2004 年 6 月 30 日之前建立一个临时政府。虽然 11 月 15 日协定中设想的核心小组形式的制度是这样的一种机制，但是看来该制度并没有得到伊拉克人的充分支持，因此不再是一种可行的选择。需要在迄今讨论的基础上形成关于另一种机制的共识。

48. 无论决定选用何种机制成立一个临时政府，人们都必须认识到，临时政府是短期的，必须尽快让位于一个正式的民选政府。为了尽快建立正式的政府，现在就必须开始选举的筹备工作，首先真正就选举法律框架达成协议。

49. 最终必须由伊拉克人民作出同这些问题有关的必要决定并由他们执行这些决定。伊拉克人民完全有能力这样做。如果伊拉克人民要求，安全理事会授权联合国发挥这样的作用，并且做出适当安排保证联合国人员的安全，联合国随时准备发挥支助作用——协助达成政治共识并提供选举技术咨询。

# 七. 建议

50. 本报告提出以下建议：

1. 如上文所概述的那样，伊拉克境内已形成一种共识，认为选举是建立民主治理以及重建进程中的一个必要步骤。没有人怀疑进行选举的重要性。关于采用现在的核心小组形式的制度是不现实的，而且这并不能代替选举。

2. 最迟在 2004 年 6 月 30 日不可能进行有公信力的选举。需要进行大量的准备工作。选举应该经过充分的准备，而且应当在最佳条件下进行。调查团在政治和技术两级进行的讨论都得出结论认为，在建立法律和体制框架之后，至少需要八个月时间来进行准备工作。

3. 这意味着，伊拉克各利益有关者之间应当尽快就选举的法律框架问题达成协议，以便开始为举办选举所需的各种操作方法做准备。

4. 调查团被告知，在 2004 年 5 月底之前有可能就法律框架问题达成政治协议。假如是这样，而且如果其他条件均具备，2004 年年底或者其后不久，即可进行选举。一旦达成基本协议，应立即确定并且正式公布一个照顾具体时限的确切投票日期。

5. 联合国建议，为了立即开始逐步展开一个组织良好的选举进程，导致及早进行投票，应成立一个自主、独立的伊拉克选举委员会，不要再拖延。应当为该委员会提供财政及人力资源，以便其及时开始规划和筹备这一进程。

6. 许多伊拉克人已经一致认为，应当通过今年年底或其后不久进行的选举，选出一个经过选举产生的议会。这个议会将具有双重职能：起草该国的宪法，同时作为主要的法律制订机构或立法机构。这种行动方案有许多好处，而且给该国带来的财政负担也相对较轻。

7. 伊拉克人还形成了这样一种共识：应当坚持以 2004 年 6 月 30 日作为将主权移交给临时政府的最后期限，而且所有各方都应当为如期移交主权进行合作。

8. 选举时机问题的解决，为伊拉克人（管理委员会内和政治进程之外的伊拉克人）与联盟临时管理当局就 2004 年 6 月 30 日移交主权的机制更有重点的对话提供了机会和时间空隙。

9. 联合国将乐于协助伊拉克人就这样一个临时政府机构的具体权力、结构和组成以及建立这样一个机构的进程问题达成协商一致。

10. 联合国将乐于提供咨询服务和技术援助，以支持伊拉克人努力建立选举的法律框架以及制订和实施选举进程的各个方面。

11. 不论是对上述各进程的成功，还是对联合国的参与来说，安全都是一个首要的问题。与管理委员会和联盟临时管理当局的讨论已经在进行中；这些讨论需要加强，以完成旨在扩大联合国在伊拉克境内活动的各种安排。

# 附录一

## 实况调查团的组成

拉赫达尔・卜拉希米大使
秘书长特别顾问

艾哈迈德・法齐
秘书长特别顾问发言人

卡里纳・佩雷利
政治事务部选举援助司司长

贾迈勒・贝诺马尔
特别顾问
联合国开发计划署

卡洛斯・巴伦苏埃拉
高级政治事务干事
政治事务部选举援助司

萨迪克・阿布・纳菲萨
高级政治事务干事
联合国伊拉克援助团

肖恩・邓恩
政治事务干事
政治事务部选举援助司

# 附录二

## 技术报告

## 一. 导言

### 背景

1. 联盟临时管理当局与伊拉克管理委员会签订的 11 月 15 日《协定》(以下称《协定》)概述了伊拉克主权过渡计划。其中规定于 2004 年 5 月 31 日之前选举产生过渡时期国民议会,其后于 2004 年 6 月 30 日向临时政府移交权力。《协定》要求通过地区核心小组方式选出过渡时期国民议会的成员。

2. 但是,在签署和公布《协定》之后,许多伊拉克人反对核心小组模式,要求通过直接选举的方式产生过渡时期临时国民议会。反对核心小组方式的人认为,这种方式容易被人操纵,而且过渡时期临时国民议会的成员将缺乏代表合法性。在另一方面,还有一些伊拉克人对早日进行选举表示极不信任,认为进行自由、公平选举的条件尚不成熟。由此导致的僵局使根据《协定》所述方式组建的伊拉克临时政府的可接受性严重受损。

### 实况调查团

3. 在伊拉克管理委员会和联盟临时管理当局提出关于协助解决这一僵局的请求之后,秘书长同意派遣一个选举实况调查团(以下称调查团)。调查团的任务规定要求对直接选举的可行性进行评估,并且按照联合国的原则和做法确定进行有公信力的选举的时间框架和条件。调查团的任务还包括确认在《协定》所述时间框架范围内是否还有存在其他选择,这些选择应当能够被所有各方接受并且能保证有一个具有透明度、各方都可参加并体现伊拉克人民意愿的机制。

4. 调查团由秘书长特别顾问拉赫达尔·卜拉希米担任团长,并由七名成员组成,其中包括政治事务部选举援助司司长以及该司两名资深选举干事。调查团于 2004 年 2 月 7 日至 2 月 16 日在伊拉克进行调查。在此期间,调查团会见了参与对话的各界人士,包括伊拉克政治、宗教和社会各界的代表、学者和专家以及联盟临时管理当局和各部的有关代表及其他外国代表。

### 报告的陈述格式

5. 尽管伊拉克权力移交这个总的问题是一个政治问题,但是关于举行名副其实、有公信力的选举所涉各种方法的研究和评价受到了技术条件的限制。本技术报告是技术小组编写的,它将并入秘书长将向伊拉克管理委员会和联盟临时管理当局提出的概述调查团各项调查结果和建议的总报告。

6. 技术报告第二节较详细地探讨了《协定》中规定的核心小组模式,以及为改变这一模式而提出的不同方案。第三节分析了在 2004 年 6 月 30 日移交权力的最

后期限之前进行直接选举的可能性。第二节和第三节的最后评价表明，不可能在规定的时限内成功实施这两种方法中的任何一种。但是，该小组注意到，人们普遍认为有必要进行选举，认为这是保障所有伊拉克人在新政府中都有自己的代表、并确保新政府具有必要合法性的最佳途径。因此，第四节探讨了举行有公信力的过渡选举的先决条件，着重指出了用以确定筹备和举办此一进程的大致时间框架的标准。

# 二. 核心小组模式

## A. 推选区域核心小组

### 11 月 15 日协定提出的核心小组计划

7. 《协定》规定，过渡时期国民议会成员将由区域核心小组选出。这个计划的出台，是因为人们认为直接选举不可能在 2004 年 6 月 30 日最后期限之前举行，并且伊拉克的第一个民主政府的产生应该以伊拉克人拟定的一部新宪法为依据。提议的核心小组模式在伊拉克最近的行政管理中也并非没有先例。核心小组提案是以省和地方管治各级所采用的类似程序为基础的，因此人们认为那是伊拉克人已经有些熟悉的一种方式。人们认为，通过核心小组制选举过渡时期国民议会成员比由伊拉克管理委员会直接任命较为可取。

8. 区域核心小组模式的设计分为四个阶段：(a) 按以下比例在 18 个省份中的每一个省份任命一个 15 名成员的组织委员会：五名成员由伊拉克管理委员会推选、五名成员由省理事会推选、五名成员由省内五个主要城市的地方理事会推选；(b) 征求为核心小组成员提名候选人；(c) 由组织委员会为每一个核心小组挑选成员，候选人需获得 11/15 的超多数票方能被接受；(d)由每一个核心小组选出出席过渡时期国民议会的代表，比例为每 100 000 名公民有一名代表。这个过程的所有规章条例将列入《过渡时期行政法》(以前称为《基本法》)。

### 对核心小组模式的评估

9. 在宣布了《协定》之后，核心小组计划受到了伊拉克社会许多方面的普遍反对。调查团可以证实，在过渡时期国民议会核心小组推选过程期间，我们询问的大多数人都普遍表示反对。而且，很清楚的是，在地方一级采用核心小组制的最初假设并没有使得这个制度在国家一级获得接受。此外，人们就核心小组模式向调查团表示的意见一致提到了缺乏透明度和过于复杂的问题；在缺乏信任的大环境下，更加深了伊拉克人认为这个过程受到操纵的一般看法。基本上来说，由于其组成本身，组织委员会被认为是联盟临时管理当局的产物。

10. 人们对区域核心小组过程的看法与联盟临时管理当局明白表示它不希望在核心小组的挑选过程中，或在其内部的作业中发挥明显的作用的政策有很大的差别。尽管如此，由于缺乏可以听取申诉和能够加强人们对该过程是公平的印象的

监督机关，因此造成了一个联盟临时管理当局可能不得不介入的情况。让每一个组织委员会在制定其推选标准方面自由“展开工作，以期在各群体之间取得平衡”，又鉴于对“各群体”一词没有作出明确定义，组织委员会可以随意决定在它们自己的社区里哪些群体是相关的群体。而且这也让组织委员会可能会受到来自各种不同精英集团的压力，要求把它们列入需要有代表参加的群体的清单之内。这就加剧了一种普遍的恐惧，即各伊拉克理事会（国家一级的和省一级的理事会）成员可能会对组织委员会起到不适当的影响力，并利用它来作为排除个别人士或群体的工具。

11. 此外，以一种彼此不协调的方式无法由下而上地制定一个确定国家一级比例代表制的公式。这种办法可能会导致人数较少的群体或派别的代表人数过多；而只把自己称为公民的公民可能就没有足够的代表；传统和极端分子集团结合起来的力量可能会压倒较温和的群体。在这个过程中也可能出现暴力，由于在地方一级上可能由声音最大的一方胜出，从而加剧了这个过程的动荡性，并让人更加会产生随便作出决定的印象。

### 缺乏标准化的做法

12. 从程序的角度看来，核心小组模式的主要缺点在于它缺乏标准化的程序，从而导致极端的零星涣散。对于要采用什么程序，没有明确的定义；因此，没有全国一致的程序，对于意图的解释和适用，省与省之间可能有很大的差异。在这种形式下，这一模式无法保证它的全面一致性和统一性。因为该模式将制定标准的权力全面下放，将决策的绝对权力授予 18 个省份内的组织委员会，没有任何共同的标准或共同的管制框架，所以该过程看来无可避免地会让人们认为是任意的，不透明的。

13. 《协定》所指的区域核心小组唯一的一个共同的正式标准是代表人数，即“每一名成员代表十万个公民，人数以普查结果为准”。这本身也会构成问题，因为最近一次普查（1997）的数字被广泛质疑。在政治上，预期地方精英集团，也就是说每一个省的组织委员会将会设法高估其人口总数。就象前面指出的，在即将出现的“数字战争”中没有一个中央机关或程序可评断不同的组织委员会之间的争端。

### 核心小组模式：最后的评价

14. 基于人们对于它的复杂性和明显的任意性普遍感到关切，核心小组模式产生了如此广泛的反对意见，因此看来在目前的阶段上这不是一个政治上行得通的办法。就目前情况而言，核心小组模式看来也不是一个在规定的最后期限内实际上可以执行的办法。时间已经非常紧迫，快已没有足够的时间将它付诸实施，更没有任何余地可应付预料之外、可能使这个过程延后的情况。推选机制相当复杂，目前就要做好相当完善的筹备工作才行。省一级核心小组的“恢复活力”工作显

示出，那是一个很花时间的过程，往往很难在时间紧迫的情况下开展和执行。因此，目前通过核心小组制选举过渡时期国民议会在政治上和在技术上都是不可行的。

## B. 对核心小组模式的修改

15. 为了改善核心小组模式，人们设想出了许多可能的修改方法。它们从修改组织委员会的作用和组成到鼓励更广泛的参与都有，它们的重心是要解决最初的提议中的某些主要障碍，尤其是缺乏标准化的办法，予人以不透明的印象，而且又容易为人所操纵。

16. 但是，各种为了使核心小组模式更具有包容性和参与性的行政性质的“修改”都无法完全消除该模式固有的一些缺陷。该制度的执行必然是很复杂的，这使得它对公众较不透明，需要更多的时间来执行。如要大幅度提高核心小组模式的包容性和参与性，唯一的方式将会使这个过程变成一个间接选举的机制，由一个不分党派的行政结构遵照在国家一级确定并在全国各地普遍适用的标准程序加以组织。如对这个进程进行如此彻底的修改，它就要满足一个选举制度的几乎所有条件，差一点就是全民选举了。在目前的情况下，显然没有时间展开这么一项工作。

17. 重要的是，若干提出的备选办法主张举行部分选举来提高核心小组模式的合法性和公信力。这些提案够不上直接选举，但需要进行几乎同样多的筹备工作，却没有举行全民投票的优点，在目前的时间框架内，它们也是无法实施的。提出的备选办法包括：在省一级对一组候选人进行全民投票；举行核心小组代表的选举；就几组候选人进行直接选举；或执行一个梯阶式核心小组制度，以从下到上的三级选举模式选出区域代表。

18. 另一类提案可称为“混合”计划，它们把核心小组模式同直接选举结合起来。譬如其中一个计划要求在巴格达和其他的城市地区举行选举，而在该国的其他地方采用核心小组制；另一个计划主张在“较安全”地区（该国的南部和北部）举行选举，在“不安全”的地区（主要是逊尼派教徒集中的三角地带）则采用核心小组制。这些备选办法不仅有损国家的统一感，它们还集合了两种模式的缺点而没有解决其中的主要问题。尤其是，它们没有解决筹备和举办直接选举方面的主要障碍，只是假定在决定及早举行选举是否可行时唯一需要考虑的因素是安全问题。事实上，下文会表明，在考虑过渡时期选举是否可行方面，有若干其他因素也是非常重要的，它们从政治协议到技术性和作业性的考虑因素都有。

19. 总之，在《协定》通过的时限内，不存在任何可行的备选办法，可以针对人们对最初模式提出的政治反对意见，或在提议的最后时限之前以技术可行的方式，对核心小组模式进行大幅度修改。

# 三. 在 2004 年 6 月 30 日或之前举行直接选举

## A. 选举还是任命

20. 人们广泛认为，直接选举是选举真正具有代表性的议会的最佳办法，由此产生的议会能够合法地任命伊拉克政府。目前过渡时期的敏感性源自伊拉克有个占领国以及前政权的后遗症，因此更加需要透明的和包含所有各方的代表性。因此，伊拉克人希望尽快有一个合法的、拥有主权的伊拉克政府，而实现这个愿望的最佳途径是选举。

21. 伊拉克的对话者大多向调查团表示，直接选举的确是赋予具有代表性机构合法地位的最佳途径；但对于在何时选举则有分歧，具体来说，分歧在于选举能否在 2004 年 6 月 30 日这一期限前举行。赞成在 2004 年 6 月 30 日前选举的主要支持者提出这样的理由，认为在预定移交权力之前选举不仅是人们所期望的，而且从技术和行政方面来说也是可行的。他们向联合国实况调查团提出了支持这种立场的一些文件。

22. 反对早选举的人说这样会造成太大的分化，可能燃起内部冲突。他们还认为，从行政和技术的角度来看，根本没有时间在 2004 年 6 月 30 日前举行有公信力的选举。他们的主张是基于三个主要考虑：没有选举法；没有可靠的选民登记册；安全状况不容许进行自由、公平的选举。

### 选民名册

23. 赞成早日选举的主要支持者就反对在 2004 年 6 月 30 日前选举的伊拉克人提出的关切向实况调查团提供了具体的回应。为此，一些学者和贸易部的官员也向调查团提出了一些文件，讨论了选举所涉的技术问题，强调了制订选民名单的可能办法。他们的建议是使用曾用于石油换粮食方案的“公共分配”（即供应证）数据库，以此来制定选民登记册。有资格的伊拉克选民分成三类：(a) 有供应证者，名字在贸易部和世界粮食计划署管理的数据库里（后者适用于北部各省的居民）；(b) 在伊拉克境外者；和(c) 没有供应证，名字也不在上述数据库里的人。这个建议拟用以下方式处理这三类人群：

(a) 关于第一类（已在该方案里登记的人），该建议估计贸易部现在管理的数据库里有大约 2 350 万伊拉克南部和中部已登记的居民。该建议还断言世界粮食计划署有北部各省 350 万的居民登记。这个计划假定可根据每个登记名册的信息得出一个 18 岁以上居民（大约 1 300 万人）的精确选民名单，即使是在可作为选区的小行政区一级。贸易部的人声称这个数据库的准确率很高，在中部和南部各省超过 98%，而在北部各省也可以达到大致相同的准确率。贸易部的人还声称，如果用上定制的数据库，他们可以进一步矫正资料，排除省和国家两级重复的登记；

(b) 关于第二类（在伊拉克境外者），该建议要求在国外登记和投票。在指定投票中心登记的伊拉克选民的资料将输入电脑，然后送往贸易部的电脑中心核对有没有重复。据称使用这个办法，登记时间只需要一个月，而其后核对重复登记需时两周；

(c) 最后，关于第三类（没有登记的伊拉克人），建议为不在数据库里的人进行部分登记，估计为期一个月。

24. 总的来说，该建议提出建立选民名册所需的时间约为两个月，包括一个月登记（境内和境外）、两星期最后核对重复登记、两星期打印名单。建议是假设合并不同数据库（供应证、北部各省的资料和新登记资料）将在这段时间里进行。因此，根据这个建议，有可能在 2004 年 6 月 30 日的期限前准备好选民名册，供选举之用。

### 法律和体制框架

25. 为了争取时间，该建议要求沿用旧的选举法，可作必要的修改。没有有关政党的法规也被认为是个小障碍，因为建议的办法是要允许“个人候选人”（不是政党）参选。不过，后来经过讨论，建议用 1960 年的委员会法来规范政党。至于选举管理机构，该计划建议用如下的分级管理结构：(a) 设高层选举监督委员会（国家一级）；(b) 在每个省设主要委员会（18 个委员会）；(c) 在每个区设组织委员会（104 个委员会）；(d) 村级委员会（285 个委员会）和(e) 选举中心，供登记和投票用（30 000 个）。

26. 该建议提出，各委员会的成员将依照负责监督选举的高层委员会所定的标准任命。然后由各委员会在各自的范围分派工作，依照高层委员会与计划部、贸易部、内政部合作核可的计划选拔和培训工作人员。选举中心（即投票中心）将是负责投票、计票和逐层上报结果的最小行政单位。所有组织活动将须接受建议作为选举体制结构的金字塔式的直接实地监督。最后，该建议要求联合国核可和监督这个过程。

### 安全

27. 该建议也涉及安全问题，概述了一些步骤来保证有一个安全环境和顺利选举所必须的安全部队。所提出的理由是，伊拉克大部分地区不安全，但可以在投票日用伊拉克和联盟安全部队通过特别措施保障安全。在各种不利于安全的因素中，强调了以下因素：(a) 大多数伊拉克人的爱国感情使他们视选举为国家独立和外国军队撤出伊拉克的办法；(b) 伊拉克新的安全部队（军队、民防部队、场地安全部队）的存在，它们的成立和培训已在联盟的监督下开始；(c) 国内大多数省份共驻有超过 160 000 联盟部队人员；(d) 政坛上有若干得人心的政治力量和运动；(e) 可用部落的影响来保障安全和促进选举成功；(f) 宗教和非宗教领袖的影响。

28. 该建议还强调需成立由伊拉克管理委员会一名成员或内政部长主持的国家高级安全委员会。该委员会将包括军、警、民防部队、机关保卫部队、安全机构、新情报机构、和部落领袖理事会、宗教领袖、各政治运动和政治力量的领导人或代表。同样，将为每一个选举中心设立安全委员会，其中包括地方理事会、警察、“IMAMS”、地方部落的酋长、妇女联盟和地方知名人士。为选举日建议了若干具体措施，包括在投票前 72 小时关闭所有边境，在选举日限制行动等等。此外也提到进行局部选举的可能性，以集中力量在“较安全”地区，或采取分期选举办法，避免在同一天在全国举行选举。

## B. 评估：选民名册问题

29. 直接选举最复杂和敏感的问题之一是需要有一个可靠的、更新了的选民登记册。因此，认为有可能在 2004 年 6 月 30 日前选举者的理由主要立足于及时建立选民登记册以供早日选举的计划，是不足为奇的。

### 人口普查和政府信息数据库

30. 伊拉克人历来是根据人口普查的资料来制定选民名册的。上一次人口普查是在 1997 年，但是其公信力受到致命性损害，因为人们认为前政权做了很多手脚。此外，由于前政权的行动和战争的影响，过去几年人口有很大的移动。目前来说，从人口普查资料制定的选民登记册，没有一个能在计划的时间内更新，用于直接选举。

31. 由于 2004 年 6 月 30 日这个期限不容许专门进行一次选民登记，因此也考虑了其他办法。伊拉克学者和专家组提出的建议，即用供应证数据库来建立选民名册，获得了慎重的考虑。不过，供应证制度没有获得广泛的认可，认为其不可信，特别是在南部，前政权在那里用其来进行社区和社会迫害。此外，还提供了一些传闻，指出对这个系统的欺诈是主要关切的问题。虽然供应证系统可能在将来用来编制选民名册，调查团估计，合并、清理和核实选民名册整个过程从技术上或可信度来说都不可能在 2004 年 6 月 30 日期限前完成。

### 不进行选举登记

32. 有一个可选办法尚未得到广泛考虑，那就是，不使用预先编制的选举登记册。选民名册固然是一个非常有用的选举规划工具，但并不一定是一个必要条件。实际上，当名册有可能存在缺陷时，往往建议在没有选民名册的情况下进行投票。如果要在 2004 年 6 月 30 日权力移交之前进行选举，这一办法将是更可取的选择。这样，有选举资格的伊拉克人，只需出示若干种证件中的一种来证明自己的身份和选举资格，就可以在全国任何地方进行投票，而不需事先编制的选举登记册。采用这一办法，就有可能在选民前来投票时对其进行登记，从而制定出一个名册，以此来进行事后的管控，而且实际上将其用作今后选举的一个依据。不过，如果采取这一办法，投票日则可能会出现很多复杂的情况。

33. 然而，如果选择进行没有选民名册的选举，选举方式将会受到一些限制：这样的选举要成功,就必须以全国作为单独一个选区，按照各个政党提出的名单，选举出过渡时期国民议会的代表。而从同各派政治力量的讨论来看，这一方式似乎行不通。因此，这一方式在政治上的可行性很低。另外，不用名册的方式还很可能引发公信力方面的一些问题，因为伊拉克人习惯于选举登记册，他们会认为没有登记册的选举是“质量较低”的选举。因此，对于目前阶段在伊拉克进行代表机构的选举，这一可选办法既不实际，也不实用。

### C. 评估：其他考虑

34. 该建议的主要技术性内容是选民名册的编制问题。然而，这只不过是选举筹备过程中的一个（尽管是非常重要的）步骤。为筹备一次可信的选举，还须采取若干其他行动。伊拉克学术界以及公共官员所提的这一建议确实（虽然只是一带而过地）提到了选举筹备中的其他一些行动方面：他们提到选票的设计和印制、选民的分配以及对选民人均费用的估计。

35. 然而这些问题中没有一个得到了令人满意的处理。要设计选票，就必须首先回答有关选举方式的诸多问题。事实上，伊拉克国内的有关程序必须有能力来完成选票的设计，而这样的程序必须反映各政党/候选人提名的方式。选民的分配也是一个棘手的问题，对任何选举管理工作来说，这都是一项最重要的问题；但是这个问题也是凭“常识”而不是通过一个严格的分配方法来解决的，这就有可能会在投票日引起巨大的问题。提出的选民人均估计费用大约是每位选民 5 美元，但并没有具体说明这一估算的依据。然而，这一估计费用（5 美元/选民）似乎对首次过渡选举估计过低，因为这次选举将包括基础设施的建设、人员的聘用、训练，而且还要建立一个全新的选举管理机构。

36. 更具根本性的是，建议并没有认识到，一个可信的选举，其筹备活动应当有先后缓急：而建议却明确表示，为节约时间，大多数行动可同时进行。鉴于这些原因，该文件虽然提出了一些有意思的建议，但并不能据此认定可于 2004 年 6 月 30 日之前在伊拉克进行可信的选举。事实上，联合国的经验以及对具体局势的分析表明，在 2004 年 6 月 30 日权力移交之前进行选举是行不通的。为了能够通过一个可信的选举过程直接选举出一个代表机构的成员，选举日期就必须推迟到指定的最后期限之后，而且这一选举过程还必须符合关键的（法制和机构框架）标志性基准和选举性质及方式方面的各项条件。

## 四. 可信的选举：前提条件和时限

### A. 导言

37. 伊拉克本国以及国际社会方方面面普遍支持《协定》所规定的 2004 年 6 月 30 日最后期限为移交伊拉克主权的日期。然而，不管是核心小组（包括若干“修改”建议），还是直接选举，都未被认为是一个能在上述时限内选举出过渡时期

国民议会的可行机制。在这种情况下，更可取的计划就是，建立一个过渡政府，作为可以举行选举前的一个承前启后的机制。

38. 按照这一计划，将于 2004 年 6 月 30 日成立一个职责有限的“看守”政府。这一临时政府的任期有限，这就要求必须制定出一个明确时限，以便尽早举行选举。将通过接下来的选举过程建立一个民选的伊拉克议会，其任务就是起草宪法，并在过渡时期进行立法。

39. 这一计划要成功，就必须及早确定选举方式及时间表。在这方面，极其重要的一件事就是，为尽早组织可信的选举而制定必要的最短时间表。在坚固的民主政体中，选举活动的时限是可以很容易根据现有法制和机构框架来估定的。同样，由于选举机构业已到位并富有经验，因此在实施选举计划前，只需根据相当确切的时限进行一些细微的修改即可。而在过渡性的局势中，选举过程通常要从零开始，需要先确定和准备一些必需的要素，才能够筹备和进行选举。

40. 在对组织过渡选举的大致时限进行可靠估计之前，必须先满足三个主要的条件：(a) 法律框架到位；(b) 机构框架到位；和(c) 提供必要资源。另外，为满足这些前提条件所需要的时间也是难以估定的，尤其是，这些前提条件还涉及到为确保选举可信度而达成必要的政治共识。下文将详细叙述这些前提条件，以及尽早选举的可能时限须具备的各项要素。

## B. 政治协议和选举框架

41. 一个选举框架要确定选举的规则，反映出所有有关行为者之间达成的根本政治协议。在坚固的民主政体中，这些协议基本上都载入管制选举过程的法律框架（宪法、法律及规章）。而在过渡的局势中，由于缺少有效的选举框架，就必须重新达成这些协议。商定好的方式接下来还需得到正式确立，从而构成选举框架，对所有的行为者加以约束。如果没有这些基本的政治协议，就无法估计出选举时限，选举的筹备也无法真正开始。

42. 过渡的局势有一个明显特征，那就是，国内的行为者倾向于依据过去的法律，而这些法律可能适用也可能不适用。重要的问题是，要确定是否在谈判和协商一致的基础上就选举方式达成了一般性的协议，而如果没有，又将如何通过其他办法达成这些协议。至关重要的一点是，这些及早达成的协议必须具有足够的广泛性和原则性，以免为选举机构制造出一个“死胡同”。从这个意义上讲，选举框架所确定的是选举过程中的一些政策问题，但应授权选举机构来决定如何实施这些决策。这样，选举框架虽可通过若干方法得到正式确立，但它的制定是通过选举机构的规章和程序来进行的。

43. 最低选举框架应当包括就代表制的基础和形式（选举制）、选民资格标准、选举法以及政党法等问题达成的基本协议。这些根本协议必须解决对选举方式具

有决定意义的四个主要问题：选举什么？如何选举？谁能参加选举？以及谁来对选举过程进行组织和管理？

### 选举什么

44. 要使一个经选举产生的机构具有代表性，就必须界定这一代表的基础。调查团的讨论表明，普遍的共识是，代表的产生将以地理区域为基础。但是，对于地域代表应在哪一级产生的问题，各方没有明显共识；这个问题也被称为“代表单位”问题，它界定最小的选区。在这方面，伊拉克参与者的反应多种多样，从期望在全国一级产生代表一直到在省以下各级产生代表。

45. 就促成早日选举而言，代表单位越大，组织选举就越容易，速度也越快。反过来说，代表单位越小，选举的后勤工作就越复杂，筹备和举办选举所需的时间也越多。就伊拉克的情况而言，各省的划分与行政结构不完全一致（库尔德地区就是一个明显的例子），致使情况变得更加复杂，因而宜采用较小的代表单位。最后一项考虑是，如果选区的择用办法与现有行政划分不一致，那么就需要重新划分选区，而这项工作很可能要花费很长时间，而且会引起与可靠人口估计有关的其他复杂政治问题。

46. 与代表单位问题直接相关的是议会的规模以及需选举产生的相应代表人数。通过各种访谈，实况调查团发现普遍的共识是，应当规定每 100 000 名伊拉克人中产生一名代表的比率。伊拉克境内估计居住着 2 700 万人口，这意味着，未来的议会将由大约 270 名成员组成。与此相关的问题是，代表人数与代表单位之间将如何相互关联？如果选择采用一个较大的选举单位（例如省一级），那么毫无问题，每个选区将会产生数名代表。另一种作法是，选择只能产生一名代表的选区（若干方面告知调查团说，伊拉克历来就是如此），那么就有必要界定新选区，这也需要如上文所述，重新划分选区。

47. 总之，需要各方达成协议的最敏感问题之一是代表单位问题。就选举的实际可行性而言，采用较大的常设行政单位将是最便捷的选择。不过，主要问题是，这种选择在政治上是否会被接受，它在多大程度上能够达到伊拉克各方的期望。

### 选票如何化为席位？

48. 任何选举的主要关切问题是代表的形式，把所投的票转换成代表的席位。那么是用多数人决定制还是比例代表制呢？如果选择后者，则用什么公式来分配席位？会不会设补偿席位（有利于少数的代表权）？会不会设定额来保障少数的代表权？

49. 有关代表形式的问题是与上面讨论过的代表基础息息相关的。伊拉克历来用的是不寻常的“集团”投票方法，即多成员的多数人决定制度。在与各群体讨论后发现，伊拉克人对建议的代表方法意见分歧很大。一方面，有几个伊拉克人建

议采用历来的做法，即用多数人决定制度（不过不清楚他们指的是集团投票方法还是得票最多者当选制度）；另一方面，几个人坚称比例代表制较可取，因为有利于和解和包容所有人。

50. 如果取比例代表制，则地域代表的基本单位需要扩大而不是缩小。如果采用这一制度，将需要有进一步的共识，确定采用的公式，并在诸如最低数、少数群体的配额席位和其他相关问题上达成协议。此外，比例代表制必然会推动政党的作用，而多数决定制度会以个人候选人为重（伊拉克历来采用的模式）。如此，这些考虑引出了这个问题：谁可以参与选举进程。

### 谁能参加选举？

51. 在任何一次过渡选举中，都有一项根本的谈判内容，就是在普选和直选的基础上确定参加者的资格标准。在选民问题上，必须就投票权的基本标准达成一致意见。国际准则一般将公民身份、年龄及地点作为适当的标准，来帮助确定是否给予参政权。尽管这些标准似乎比较简单，但通过讨论发现，调查团的大多数谈话对象在参政权的定义问题上争论激烈，年龄问题除外，这方面普遍同意以 18 岁为准。

52. 从历史上看，伊拉克的国籍法相对比较严格，特别是对取得双重国籍的伊拉克人限制较多。而其国籍法的现状不甚明朗，因为伊拉克管理委员会（按照现有法律，其许多成员都不能算作伊拉克人）已核准了一个新的公民身份规约；但是，联盟临时管理当局因受日内瓦协定的约束，无法将该规约签署成法律。总之，就算达成某项选举协议，也并不必然从法律上解决了公民身份的问题，不过确实需要形成政治上的协商一致意见，以便阐明投票权问题。

53. 地址/居住地的标准也是调查团在技术性讨论中遇到的一个敏感问题。基本上，对于境外的伊拉克人的情况，包括逃亡者和难民的情况，有着各种不同的反应。调查团的谈话对象大多数坚持认为，国外的伊拉克人应有权投票，但他们却对这一做法会引起的实际问题考虑得很少。这些人应在何处和应如何投票？以及一个更重要的问题是，他们代表哪个选民区投票？由此还引出另一个问题：哪个人有权在哪个选举区投票？如果将整个伊拉克作为一个选民区，那么就不存在这方面的问题了；但这并不是大多数人的立场，正如前文所述，大多数人的立场是希望采用较低层面的某种地方代表制。对国外的伊拉克人，则需要决定允许他们代表哪个选民区进行投票：是代表他们的来源地（这会引发很大的实际问题），还是另外成立一个新的具体的选区，来解决这些流亡在外的伊拉克人的代表权问题？

54. 在调查团进行讨论期间，在认定谁有资格在某一个选区投票的问题上显然未达成协商一致。一个主要的议题是投票资格将取决于投票人的出生地，而不是投票人的居住地。这一做法引起了一些重大关注，其中许多是实际关注，但有些关

注具有政治敏感性。一些逊尼派代表要求按 1957 年的人口普查来决定投票资格，因为许多外省人是在 1957 年后搬到巴格达的，所以，不应允许他们选举首都的代表。基尔库克和其他地区的投票资格问题似乎更为敏感，因为在前政权执政时，这此些地区曾强制实行阿拉伯化。一些库尔德族代表希望，在进行选举以前，让逃离基尔库克的人回返，使他们能够在他们的地区的投票，而不让在前政权执政时定居该地的“新”阿拉伯居民在基尔库克投票。另一方面，应指出，基尔库克的阿拉伯和土库曼族居民抱怨说，他们遭到库尔德人的迫害。

55. 相对给予公民权利而言，有一些标准允许在法律或行政上剥夺一些人的公民权利。根据国际标准，这些人通常是已被认定智力不健全者，被裁定犯有某类严重刑事罪者，或在某些国家，是国家安全部队的现役人员。总的来说，讨论表明，在智力不健全问题上很容易达成一致意见；但在犯罪史和安全部队人员地位问题上，意见有分歧。

56. 与确定投票人资格规则同样重要的是，确定谁有资格竞选公职。在审议候选人提名有关规定之前，就需研究政党参与问题以及它们在提名进程中的作用问题。调查团访问期间约谈的一些伊拉克人认为，伊拉克的选举制度历来对非经政党提名的独立候选人有利。这些伊拉克人设想今后的选举也应反映这一方式，意指采用多数人执政制度，削弱政党的作用。比例代表制的支持者不同意这一立场，并宣称政党应是有关进程的中坚。无论如何，需要解决政党地位问题，也需要解决缺乏政党条例的问题。此外，这些决定还会对个人、政党和(或)非政党组织是否可以提名候选人的问题产生影响。同样，这也会影响到同盟的组建和独立候选人的形成，迎来伊拉克政坛演变的决定性阶段。

### 由谁来管理选举进程？

57. 选举可信度的一个重大要素是选举当局的素质、它在人们心目中的公正性和它管理这个进程的效能。究竟由谁来管理和监督此进程，这个决定对顺利筹备和举办选举有重大影响。选举当局的定义不仅包含选举的行政部门（负责组织和举办选举），也包括选举的司法部门（负责解决选举方面的争端）。

58. 以前，伊拉克的选举是由内政部组织并由司法机构监督进行的。同样，许多伊拉克人认为这一模式可作为一种历史参照，但是需要让所有各方都同意采用这一安排，并且确信它将是一个有效的工具，能可靠、公正和有效率地管理这一进程。在许多过渡时期选举中，信任问题最为重要，因此最好有一个完全独立的选举当局。在确定哪种形式的选举管理机构适合伊拉克的时候，必须确保选举当局切实获得各方的信任，并且具有公信力。

## C. 组织结构的建立

59. 要想于近期内在伊拉克组织任何选举，就需要尽快设立一个具有公信力而且独立的选举当局。虽然在选举进程开始之前也许没有必要有一个大而全的选举当

局，但至关重要的是，选举当局要基本到位，能够运作，以便从事基本的预先规划，根据选举框架详细制订各种实施程序和条例，指导行动计划的实施。

60. 不仅需要设立选举当局，同样还需要设立一个负责具体职能的选举管理部门。在过渡时期选举的前提条件中，这一点常常被忽略，尽管它是一个根本性的要素。为了保证选举进程的成功，选举当局必须中立和公正；然而，同样重要的是，它也必须是有效的。选举是一种复杂的后勤和行政挑战，也许是一个国家在和平时期所面临的最大的后勤挑战。要设立一个有能力举办选举的选举当局，就需要在中央和地方各级招募和培训大批选举人员。这是一项需要在实施行动计划之前开展的工作。应该指出，只是为选举行政管理部门配备胜任的工作人员是不够的；还需要对他们进行新选举程序和方式方面的培训。此外，何时在行政结构中安插这些人员，也需要有适当的评估和考虑。

61. 在选举进程展开之前，还需要采取行动，设立一个负责受理选举申诉和解决选举纠纷的机构。解决选举申诉的责任可交给司法机关、选举机构或一个准司法仲裁机构。在规划这一进程的时候，有几个问题被认为是非常重要的，尤其是对全国选举而言，其中包括：(a) 可在全国范围内公平地利用选举纠纷解决机制；(b) 各种申诉都能以全国统一的方式加以解决；(c) 主管机构被公认为值得信任，不会受到不当的政治影响。伊拉克以前的经验表明，由司法机构来负责选举进程的监督工作。在决定是否继续采取这一做法的时候，将需考虑司法机构在这段过渡时期的状况，有没有出现新的组织和管理选举的体制结构，最后也要考虑伊拉克各政治派别在政治上能否接受这种做法。

62. 为了快速实施选举行动计划，凡是已确定需要的资源，必需能随时使用，这十分重要。虽然选举的多个方面可同步进行，但是在选举进程开始之前，必然也有一些隘口。为了使选举的不同阶段之间能实现顺利的过渡，有必要进行提前采购、招募、培训和基础结构发展等工作，以便能够在受干扰最少的情况下开展工作。这一点极其重要，因为在过渡环境中，后勤问题可能会被错误地问题理解为政治花招，从而损害到选举机构的公信力。此外，第一次过渡选举的费用通常需要相当大的投资，而如果需要基础结构费用、安全费用和新的选民登记册，那么投资就要更大。不过，在第一次选举之后，日后选举的费用会大大降低。

## D. 选举时间框架

### 工作要求

63. 选举时间表当然要取决于择定的选举方式：根据比例代表制，采用政党提名，在单一（全国）区域进行选举，比划分众多的单一席位选区，采用得票最多者当选制，要容易得多（也快得多）。选民登记册问题非常敏感，选择何种方式建立可信的名册会影响到选举进程的长短。

64. 在建立可信的选民名册方面，可以尝试若干不同选择——历史上，伊拉克曾经使用人口普查来编制名册。在现阶段，这一选择不可行，因为包括筹备时间在内，全面普查估计需要长达五年的时间。此外，如采用此种方式，配票工作会有很大困难。还有其他两种方式可供选择：专门进行选民登记（可信度最高）或利用现有数据库（如公共分配——“供应证”——数据库）编制名册。但必须指出，在这两种情况下，特别是后一种情况下，必须有一个社会核证期，也就是说，在一段时间内，将初步数据公布于众，并视需要予以更正。

65. 不过如上所述，建立选民登记册只是筹备可信的选举的必要工作之一。选举筹备工作的其他必要阶段还包括：确定所有选举程序和编写必要的程序手册，政党和（或）候选人登记，有关于政治募款的条例，有竞选条例，核准选举观察员，开展公共宣传和选民教育活动，购置和安装选举器材（用于各种选举工作），勘测选定投票地点和分配任务，投票的后勤准备工作，点票和计票等。此外，如达成协议，允许国外伊拉克人境外登记和投票，则需要为这一方式制订执行一整套工作方案。

66. 技术上的需求在很大程度上决定筹备和进行选举所需要的时间。就时间框架而言，严格地从行政和后勤角度来看，为选举估算出一个大致的时间框架是可能的。但是，需要有筹备时间，这不仅是因为筹备投票需要进行行政和后勤工作，而且是因为，选举要有意义，还必须有政治方面的条件（如允许政治运动的体制发展和疏导政治意愿）。

### 安全及其他社会因素

67. 由于选举并不完全是技术工作，因此还需要若干社会政治条件，才能有可信的选举，取得可以接受的结果。因此，社会政治状况也会对选举时间框架产生重要影响。目前在伊拉克，安全局势不稳定，这是建立一个有利于可信的选举的气氛的根本障碍。需要有一个安全的环境，以进行必要的筹备工作，确保选民、候选人、政党、选举工作者和选举设施没有问题。

68. 缺乏安全会造成严重干扰，损害选举的管理工作，改变既定的时间表，削弱进程的整体可信程度。但同等重要的是，应当有一个环境，使候选人、政党和选民的政治权利能够得到尊重，确保自由竞选和自由选择。虽然过渡时期并不是举行可信的选举的最好时间，但应当确保最起码的条件，使选举取得成功，选举结果能够为所有各方接受。因此，安全是确保进程合法性的一个主要决定因素。现在的局势在人民中间造成广泛的恐惧和焦虑，这是目前实现成功选举的主要障碍。民兵的存在（特别是如果同政治运动有联系）也会导致胁迫和恫吓，从而损害选举的政治可信度。

### 起码的时间框架

69. 在与伊拉克的条件和特点相似的国家，要筹备可信的过渡性选举，包括进行专门的选民登记，自上述三个条件都已具备之时起，可以说至少需要八个月的时间。这就是说，到那时，政治协议应当已经正式形成为一个选举框架。同时，应当已经为负责具体职能的选举管理机构奠定了基础，并且具有必要的资源。当然，这是假定安全条件在此期间已经有很大改善，足以确保选举工作的没有问题以及进程的政治可信性。

## E. 结论

70. 在伊拉克进行可信的选举，其时间安排将主要受到政治、技术和安全条件的影响。根据目前的局势，并预测事态继续朝着积极的方面发展，伊拉克的选举可安排在必要的基本协议达成、选举机构可以运作和获得资源之后八个月进行。例如，如果将选举的目标日期设在 2005 年 1 月，那么就必须在 2004 年 5 月底实现上述条件。调查团估计这可以使伊拉克进行可信的促进团结的选举。